

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 217

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Professor Dr. Prodromos Dagtoglou

Universität Athen

Präsident der European Air Law Association,  
London

## Luftverkehr und europäisches Recht

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes  
Saarbrücken, den 22. Juni 1990

1990 © Europa-Institut  
Universität des Saarlandes  
Nicht im Buchhandel erhältlich  
Abgabe gegen eine Schutzgebühr  
von 10,— DM

## Luftverkehr und europäisches Recht

Sehr geehrter Herr Kollege Ress, sehr geehrter Herr Generalanwalt, gnädige Frau Lenz, meine Damen und Herren! Es ist für mich eine große Ehre und Freude, auf Einladung des Europa-Instituts einen Vortrag halten zu dürfen. Der Ruhm des Instituts begründet die Ehre, meine langjährige Freundschaft mit seinem Direktor begründet die Freude. Ich hatte allerdings nicht damit gerechnet, daß sich im heutigen Publikum der Architekt der Luftverkehrsrechtsprechung des EuGH, Generalanwalt Professor Karl-Otto Lenz, befinden würde. Ich fürchte, der Vortrag, der für Studenten geplant ist, wird nichts enthalten, was für ihn von Interesse sein könnte. Ich freue mich natürlich über seine Anwesenheit und bitte ihn um Geduld.

In dieser Woche, wie Herr Kollege Ress bereits andeutete, fand in Luxemburg eine Ratssitzung der Verkehrsminister über das sog. "Zweite Paket" der Kommission über die Liberalisierung des Luftverkehrs statt. Der Rat hat das Paket grundsätzlich angenommen<sup>1</sup>, allerdings mit Ausnahme der sog. Kabotage, d.h. der Inlandsflüge. Eine solche Kabotage ist auch im Seeverkehr vorerst nicht zugelassen, also der Inlandsverkehr bleibt den Ausländern nach wie vor unzugänglich. Der internationale Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern ist in dieser Liberalisierungsphase nicht berührt. Das Liberalisierungspaket ist im übrigen angenommen. Dieser zweite große Schritt zu einem freieren Wettbewerb im Luftverkehr ist viel wichtiger als der erste vom Dezember 1987 und soll also hier sehr begrüßt werden. Ich komme hierauf noch zurück.

Zunächst ein allgemeiner Ausblick und ein kurzer Rückblick: Beim gemeinsamen Markt handelt es sich in erster Linie um den freien Verkehr von Personen, Waren, Kapital und Zahlungen. Während der Kapital- und Zahlungsverkehr heutzutage hauptsächlich elektronisch erfolgt, werden Personen und Waren durch Verkehrsmittel aller Art befördert. Der freie Verkehr ist so wichtig, daß der EWG-Vertrag den Verkehr als einen seiner Grundlagen neben dem freien Warenverkehr, der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik und der Freizügigkeit sowie dem freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr vorsieht. Der Vertrag sieht die Einführung von drei gemeinsamen Politiken, darunter neben der Handels- und Landwirtschaftspolitik die gemeinsame Verkehrspolitik vor. Diese zentrale Stellung des Verkehrs im Gefüge des EWG-Vertrags entspricht seiner wachsenden Bedeutung im Wirtschaftsleben. Nirgends sonst ist dies so eindrucksvoll wahrzunehmen wie im Luftverkehr. Im interkontinentalen Verkehr hat das Flugzeug

den Ozeandampfer völlig verdrängt. Selbst in unserem kleinen Europa stellt die Eisenbahn nur auf kurzen oder mittellangen Strecken eine für den unter permanentem Zeitdruck stehenden modernen Menschen glaubhafte Alternative zur Luftfahrt dar. Für Inselstaaten wie Großbritannien oder Irland und auch für periphere Halbinselstaaten wie die nordischen Länder und Griechenland ist die Bedeutung der Luftfahrt grundlegend. Ein anderer, nicht oft erwähnter Aspekt ist: Die Luftfahrt hat sonnige und exotische, aber arme Länder den touristischen Märkten der wohlhabenden, aber weniger sonnigen Staaten leicht zugänglich gemacht. Sie hat damit eine erhebliche Einkommensumverteilung auf Weltenebene bewirkt. Dies wäre ohne die Luftfahrt undenkbar.

Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, daß die Luftfahrt ein wachsender Wirtschaftssektor ist. Nach Angaben der Association of European Airlines sind die Zahlen der Flugreisenden bei allen europäischen Flugunternehmen mit Ausnahme der französischen UTA gestiegen.

Trotz der zentralen Stellung des Verkehrs im EWG-Vertrag und trotz der grundlegenden wirtschaftlichen Bedeutung des Verkehrs waren bis vor kurzem die Erungenschaften der Gemeinschaft in kaum einem anderen Wirtschaftssektor so mager und so enttäuschend wie im Verkehr. Dies galt in besonderem Maße für den Luftverkehr. Jahrzehntlang blieb er von der europäischen Integration unberührt - ein de facto integrationsfreier Raum, in dem weder sog. Gemeinschaftsfreiheiten noch vor allem der fundamentale Grundsatz des freien Wettbewerbs Geltung genossen.

Der Luftverkehr weist zweifellos Besonderheiten auf: Er hat gleichzeitig einen betont nationalen und einen betont internationalen Charakter. Er ist ein Wirtschaftssektor, der gleichzeitig kapital- und arbeitsintensiv ist. In Europa anders als in den USA sind die Fluggesellschaften meistens staatseigen, obwohl in den letzten Jahren wichtige Privatisierungen stattgefunden haben oder geplant sind. Der Luftverkehr ist meistens dicht reglementiert, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Für den internationalen Luftverkehr gibt es eine Reihe bilateraler Abkommen darüber, unter welchen Bedingungen von den Vertragsparteien benannte Luftfahrtunternehmen Strecken zwischen den Hoheitsgebieten der Vertragsparteien befliegen dürfen. Der Luftverkehr ist auch wichtig als Devisenverdiener und Reserveluftwaffe. Schließlich hat der Sicherheitsfaktor eine besondere und bestimmende Bedeutung für

den Luftverkehr.

Die europäische Luftfahrt hat auch noch mit Besonderheiten zu rechnen, die vor allem aus Gründen der nationalen Souveränität mit gespaltenem Luftraum, fragmentarisierte Luftverkehrskontrolle, neuerdings mit häufigen Flugstauungen, vollbesetzten Zentralflughäfen und infolgedessen erhöhten Flughafenbenutzungskosten und überhaupt Betriebskosten zu tun haben.

Diese besonderen Merkmale weisen dem Luftverkehr eine einmalige Stellung zu. Die ungewöhnlich starken Interessen am status quo haben diese Besonderheiten geschickt ausgenutzt, um sicherzustellen, daß der Luftverkehr von den Regierungen aller politischer Richtungen als Spezialfall behandelt wird. Unberührt von der Sozialpolitik und der freien Marktpolitik, der rechts- oder linksgerichteten Regierungen, blieb der Luftverkehr eine politische und wirtschaftliche Insel, wo die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft nie angewandt wurden. Im Gegensatz dazu bestand der Rahmen des Luftverkehrs aus bilateralen Tarif- und Kapazitätsvereinbarungen und Zusammenlegungen von Einnahmen, die eigentlich unter die Verbote des Art. 85 Abs. 1 EWGV fielen.

Kurz nach dem Erlass der Verordnung 17 über die Durchführung der Wettbewerbsregeln gemäß Art. 87 EWGV im Jahre 1962 wurden der Luftverkehr und der Seeverkehr durch die Verordnung 141 aus deren Geltungsbereich ausgeschlossen. Die 1968 erlassene Verordnung 1017 enthielt Wettbewerbsvorschriften über den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr, aber nicht über die Seeschifffahrt und die Luftfahrt, die vom Geltungsbereich der Verordnung 17 ausgeschlossen blieben. Man versuchte sogar, für den Ausschluß des Luftverkehrs aus dem Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft im EWG-Vertrag selbst, und zwar in Art. 84 Abs. 2, eine Stütze zu finden. Dort heißt es, daß dem Rat einstimmig (seit der Einheitlichen Europäischen Akte: mit qualifizierter Mehrheit) darüber entscheiden kann, ob, inwieweit und nach welchem Verfahren geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt zu erlassen sind. Der Rat blieb untätig. Art. 84 Abs. 2 EWGV und die Untätigkeit des Rates wurden genutzt, um den Luftverkehr außerhalb des Geltungsbereiches der Wettbewerbsvorschriften des Vertrags zu behandeln.

Der EuGH hatte noch bereits in seinem Urteil vom 4. April 1974<sup>2</sup> darauf hingewiesen, daß die in Art. 84 Abs. 2 EWGV enthaltene Ausnahme nur das Kapitel über den Verkehr, nicht jedoch die Grundlagen des Vertrags, hierunter die

Wettbewerbsregel, betreffe, die auch für den Verkehr in all seinen Arten gelten. Dieses Urteil hatte zwar zunächst keine praktische Wirkung im Bereich des Luftverkehrs. Die Kommission veröffentlichte aber 1979 ihr erstes Memorandum<sup>3</sup> zum Luftverkehr, in dem sie auch auf diese Rechtsprechung hinwies. In diesem Memorandum kam die Kommission zu wichtigen Feststellungen und forderte zu einem Meinungs austausch auf. Die europäischen Fluggesellschaften antworteten darauf, daß alles in Ordnung wäre und nichts geändert werden sollte: "It is our belief", sagten sie, "that the present European network satisfies the vast majority of the potential of the means and conditions."

Nach 1979 fand jedoch die Kommission in der neuen britischen Regierung einen Verbündeten, der für die Privatisierung und Liberalisierung des Luftverkehrs eintrat. Holland, und später auch Irland, befürworteten ebenso einen freieren Wettbewerb. Die Verfechter des status quo bildeten aber immer noch die große Mehrheit. Der Rat war zunächst nur bereit, vor allem technische Maßnahmen zu treffen und eine Richtlinie über die Liberalisierung des interregionalen Luftverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten, also die Verbindung zwischen regionalen Flughäfen, in sehr geschwächter Form zu erlassen. Das war die Richtlinie 83/416<sup>4</sup>, die ohne bedeutende Auswirkungen blieb. Deren wesentliche Änderung ist im sog. zweiten Liberalisierungspaket, von dem ich eben am Anfang sprach, vorgesehen<sup>5</sup>. Die wichtigen Vorschläge der Kommission über Tarife und Wettbewerb, worauf sich ihr zweites Memorandum von 1984 konzentrierte, blieben zunächst unbeachtet.

Im selben Jahr, 1984, legte ein Pariser Gericht dem EuGH zur Vorabentscheidung einige Fragen vor, die die Vereinbarkeit von Vorschriften des französischen Luftrechts mit dem Wettbewerbsrecht des EWG-Vertrags betrafen. Diese Vorschriften stellten es unter Verbot und Strafe, von den staatlich genehmigten Flugtarifen abzuweichen. Der EuGH stellt in seinem Urteil vom 30. April 1986<sup>6</sup> - als Nouvelles-Frontières-Urteil nach dem französischen Reiseveranstalter, einer der Parteien des Hauptverfahrens bekannt - folgendes fest:

1. Die Wettbewerbsregeln des EWGV finden auch auf den Luftverkehr Anwendung.
2. Mangels einer vom Rat nach Art. 87 EWGV zu erlassenden Regelung über die Anwendung des Art. 85 EWGV über den Wettbewerb auf den Luftverkehr sind die nationalen Behörden und die Kommission zuständig, gemäß Art. 88 bzw. 89

EWGV zu handeln.

3. Nationale Behörden im Sinne des Art. 88 EWGV sind nur die Verwaltungsbehörden und die Gerichte, die besonders mit der Anwendung der Wettbewerbsregeln vertraut sind.
4. Wenn nationale Behörden oder die Kommission in Ausübung ihrer Befugnisse nach Art. 88 oder 89 EWGV feststellen, daß bestimmte Flugtarifvereinbarungen unter die Verbote des Artikels 85 fallen, dürfen die Mitgliedstaaten solche Flugtarife nicht genehmigen.
5. Solange die nationalen Behörden und die Kommission ihre Befugnisse nach Art. 89 nicht ausüben, sind Vereinbarungen und Beschlüsse, die unter die Verbote des Art. 85 Abs. 1 fallen, nicht nach Art. 85 Abs. 2 automatisch nichtig.

Dieses Urteil war bahnbrechend. Es wurde durch das spätere Urteil Achmed Saeed vom 1. April 1989<sup>7</sup> bestätigt.

Für die Liberalisierung des Luftverkehrs war aber vielleicht noch wichtiger die inzwischen in Gang gekommene Entwicklung, die unter dem Zeichen des Jahres 1992 steht. Der Rat erließ im Dezember 1987 eine Reihe von Maßnahmen, die als erstes Luftfahrtliberalisierungspaket<sup>8</sup> bekannt wurden und die zentralen Fragen des Preiswettbewerbs im Flugverkehr regeln. Diese Maßnahmen bestehen aus zwei Verordnungen, einer Richtlinie und einer Entscheidung des Rates, die die Anwendung der Wettbewerbsregeln im Luftverkehr näher bestimmen, Gruppenfreistellungen vorsehen, den Rahmen für Luftfahrttarife legen und die Aufteilung von Kapazitäten und den Zugang zum Fluglinienverkehr zwischen den Mitgliedstaaten regeln. Alle diese Rechtsakte gelten allerdings nur für den internationalen Luftverkehr zwischen Flughäfen der Gemeinschaft, und somit weder für den Luftverkehr zwischen den Flughäfen ein- und desselben Mitgliedstaates (sog. Cabotage) noch für den Flugverkehr zwischen einem Mitgliedsstaat und einem Drittland. Insbesondere:

Die Ratsverordnung 3975/87<sup>9</sup> regelt die Einzelheiten der Anwendung der Wettbewerbsregel auf den so abgegrenzten Bereich. Nach ihren Begründungserwägungen bezweckt sie insbesondere, der Kommission ein Mittel zur Untersuchung von Fäl-

len zur Verfügung zu stellen, in denen in diesem Bereich ein Verstoß gegen die Art. 85 und 86 EWGV vermutet wird. Sie räumt der Kommission die Befugnis ein, angemessene Entscheidungen oder Zwangsmaßnahmen zu erlassen, um die von ihr festgestellten Verstöße abzustellen. Die Verordnung enthält eine Reihe von Vorschriften über die von der Kommission durchzuführenden Untersuchungen, über die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Behörden der Mitgliedstaaten, über die Geldbußen und Zwangsgelder, die festgesetzt werden können, und über das einzuhaltende Verfahren. Die Geldbußen können 10 % des weltweiten Umsatzes des Flugunternehmens erreichen. Die Befugnis der Kommission, Sanktionen dieses Ausmaßes aufzuerlegen, ist auf das Verhalten der Flugunternehmen, die bisher auf die Wettbewerbsregel wenig achteten, nicht ohne Einfluß geblieben. Aufgrund verschiedener Bestimmungen dieser Verordnung sind bereits mehrere Klagen gegen Fluggesellschaften erhoben worden.

Die Ratsverordnung 3976/87 ermächtigt die Kommission, in der Verordnung festgelegte Gruppen und Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen für nicht anwendbar zu erklären. Nach ihren Begründungserwägungen liegt der Verordnung der Gedanke zugrunde, daß für den Luftverkehr bisher eine Reihe internationaler Übereinkommen, bilateraler Abkommen zwischen Staaten sowie bilateraler und multilateraler Vereinbarungen zwischen Luftunternehmen gelten und daß die für einen größeren Wettbewerb erforderlichen Änderungen dieser nationalen Regelungen schrittweise erfolgen sollten, um dem betreffenden Sektor genügend Zeit zur Anpassung zu lassen. Es ist aber interessant, daß das Achmed-Saeed-Urteil gerade vor dieser schrittweisen Anpassung gewarnt hat.

Die Kommission hat von dieser Ermächtigung durch Erlaß einer Reihe von Verordnungen am 26. Juli 1988<sup>9</sup> Gebrauch gemacht. Durch diese Verordnungen werden Gruppenfreistellungen für Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen gewährt, die die gemeinsame Planung und Koordinierung der Kapazität der Aufteilung von Einnahmen, Tarifkonsultationen im Fluglinienverkehr sowie die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen (sog. Slots), computergesteuerte Systeme für den Luftverkehr und Versorgungsleistungen auf Flughäfen betreffen.

Die Kommission wendet strikte Maßstäbe an. Sie hält den bloßen Austausch von normalerweise vertraulichen Informationen zwischen konkurrierenden Flugunter-



nehmen für eine Verletzung des Art. 85 EWGV. Die Kommissionsverordnung 2671/88<sup>10</sup> gewährt jedoch eine Freistellung unter der Voraussetzung, daß die Teilnahme an solchen Konsultationen völlig freiwillig und nicht bindend ist, nicht zu Vereinbarungen geführt hat und im Interesse der Transparenz der Kommission und den zuständigen Staatsbehörden die Teilnahme an solchen Konsultationen ermöglicht worden ist. Die Gruppenfreistellung war erforderlich, um das sog. Interlining-System, das den Flugreisenden ermöglicht die Fluggesellschaft frei zu wechseln und dadurch die Flugmöglichkeiten erweitert, funktionsfähig zu behalten.

Die Ratsrichtlinie 87/601<sup>11</sup> erhält gemeinsame Vorschriften für die Kriterien zur Genehmigung der Tarife im Fluglinienverkehr durch Luftverkehrsbehörden der Mitgliedstaaten. Sie legt auch das Verfahren fest, nach dem Luftfahrtunternehmen Vorschläge über Fluglinientarife unterbreiten können. Wie sich aus der fünften Begründungserwägung dieser Richtlinie ergibt, liegt ihr der Gedanke zugrunde, daß es den Luftfahrtunternehmen freistehen sollte, Fluglinientarife unabhängig voneinander vorzuschlagen oder vorher andere Luftfahrtunternehmen zu konsultieren, und zwar insbesondere zur Festlegung der Bedingungen für Interlining-Abkommen, da diese beträchtliche Vorteile bieten. Die Richtlinie sieht eine automatische Genehmigung von Rabatt- und Superrabatt-Tarifen vor, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen.

Ein anderes schwieriges Problem stellen die computergesteuerten Buchungssysteme (computerized reservation systems, CRS) dar. Sie sind sehr wertvoll für die Luftfahrt und die Flugreisenden; ihre Dienstleistungen und Möglichkeiten sind beinahe unbegrenzt. So sind aber auch die Mißbrauchsmöglichkeiten groß, da die Buchungssysteme dem Systemverkäufer unfaire Vorteile zugunsten seiner eigenen Luftverkehrsdienste gewähren. Die Kommission hat in der Verordnung 2672/88<sup>12</sup> eine Gruppenfreistellung in diesem Sinne unter bestimmten Voraussetzungen gewährt. Die Gruppenfreistellung galt ursprünglich nur für Abkommen zwischen Unternehmen der europäischen Buchungssysteme Gallileo und Amadeus, nicht aber für die konkurrierenden amerikanischen Systeme Sabre, Pars und Apollo, die einzelnen Flugunternehmen gehören. Diese Gruppenfreistellung ist durch eine Verordnung von 1989<sup>13</sup>, die einen obligatorischen Verhaltenskodex enthält, auch auf diese anderen Buchungssysteme erweitert worden.

Eine weitere Kommissionverordnung von 1988<sup>14</sup> stellt die Durchführung von Konsultationen zur gemeinsamen Erarbeitung von Tarifvorschlägen unter bestimmten Voraussetzungen frei. Sie sieht insbesondere vor, daß die Konsultationen nicht zu Tarifvereinbarungen führen dürfen und daß die sich aus ihnen eventuell ergebenden Tarifvorschläge die Beteiligten nicht binden dürfen, sondern daß diese das Recht behalten müssen, abweichende Tarife vorzuschlagen und nach Genehmigung anzuwenden.

Der fünfte und letzte Rechtsakt des ersten Liberalisierungspakets ist die Ratsentscheidung 87/602 über die Aufteilung von Kapazitäten über die Personenbeförderung und den Zugang zu Strecken des Fluglinienverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten<sup>15</sup>. Die Kommission hat bereits ein Verfahren gegen Italien eingeleitet, weil sich die italienische Regierung geweigert hatte, der irischen Fluggesellschaft Aer Lingus die Erlaubnis zu erteilen, auf der Strecke Dublin-Mailand Rechte der sog. fünften Freiheit auszuüben, indem sie Personen, Fracht und Post in Manchester absetzt und aufnimmt, von einem Ort zu einem anderen Ort. Die Entscheidung des EuGH ist noch nicht gefallen.

Im allgemeinen war aber der Teil des ersten Liberalisierungspakets, der die Flugtarife, die Aufteilung von Kapazitäten und den Zugang zum Fluglinienverkehr zwischen den Mitgliedstaaten betraf, für alle diejenigen, die eine echte Liberalisierung erhofften, ziemlich enttäuschend. Nur in den Mitgliedstaaten, die auch in der Luftfahrt eine Politik des freien Wettbewerbs durchführen, waren die Ergebnisse beeindruckend. So entwickelte sich die Flugstrecke London-Dublin zu der bestbedienten internationalen Strecke in der EG nach der London-Paris-Strecke. Zugleich senkte der Wettbewerb die Flugtarife um 15 % (genauer gesagt, wenn man die Inflation mit berücksichtigt, um 40 %). Im Gegensatz dazu kostet das Full-Economy-Ticket von London nach Nizza oder Rom soviel wie von London nach New York und zurück, ein Tee im Plaza-Hotel inbegriffen<sup>16</sup>.

In ihrem Bericht vom 22. November 1989<sup>17</sup> über das erste Jahr (1988) der Anwendung der im Dezember 1987 erlassenen Maßnahmen, stellte die Kommission fest, daß sich der Sektor der Luftfahrt im Jahre 1988 weiterhin günstig entwickelte. Als Gründe nannte sie die gemäßigte Entwicklung der Brennstoffpreise, die Erhöhung der Produktivität und Leistungsfähigkeit und vor allem die Erhöhung der Zahl der Passagiere, eine Tendenz, die sich 1989 fortsetzte. Der Kommissionsbericht kommt zu folgendem Ergebnis bezüglich der Entwicklung der Tarife, des

Marktzugangs und der Kapazitäten: "Im allgemeinen entwickeln sich die Flugtarife parallel zur Inflation mit Ausnahme der Fälle, in denen sich neueingestiegene Luftfahrtunternehmen auf Art. 3 der Richtlinie über die Flugtarife berufen konnten, um eine Tarifermäßigung zu erhalten, die manchmal 15 % erreichte. Das Zonensystem wurde nicht angewandt". Die Bestimmungen über den Marktzugang führten zur Einführung einer Großzahl von neuen Flugstrecken. Die Kommission stellt mit Interesse fest, daß die Flugdienste der fünften Freiheit in der Zivilluftfahrtgemeinschaft wieder erschienen.

Die Bestimmungen über die Kapazitätsaufteilung haben in der Praxis nur eine beschränkte Auswirkung in den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten gehabt. Auf der anderen Seite hätten bilaterale Verhältnisse ungehindert funktionieren können.

Nach dem ersten Liberalisierungspaket haben die Gemeinschaftsorgane zwei Rechtsakte erlassen, die ebenso zum Liberalisierungsprozeß der Luftfahrt gehörten: Es handelt sich um die Kommissionsverordnung über die Vereinfachung des Wettbewerbsbeschwerdeverfahrens<sup>18</sup> und die Ratsverordnung über den Verhaltenskodex für computergesteuerte Buchungssysteme<sup>19</sup>.

Die meisten Rechtsakte des ersten Liberalisierungspakets sehen vor, daß der Rat bis zum 30. Juni 1990 auf Vorschlag der Kommission über die Überprüfung dieser Rechtsakte entscheidet. Die Kommission hat ein zweites Liberalisierungspaket am 8. September 1989 dem Rat unterbreitet. Der Rat hat sich bereits im Dezember 1989 zum erstenmal damit befaßt, aber erst vor einigen Tagen (Juni 1990) endgültig darüber entschieden.

Das zweite Liberalisierungspaket besteht, wie bereits gesagt, aus drei Verordnungen des Rates<sup>20</sup>, von denen vor allem die zwei von Bedeutung sind.

Mit der ersten Verordnung (2342/90) wird das Tarifsysteem im Fluglinienverkehr zwischen Mitgliedstaaten weiter liberalisiert. Innerhalb der ausgewerteten Flexibilitätsszonen gelten bis 31.12.1992 die von den einzelnen Fluggesellschaften vorgezogenen Flugpreise als automatisch genehmigt. In bestimmten Fällen wird das herkömmliche Doppelgenehmigungssystem durch ein System der doppelten Ablehnung ersetzt (d.h. Tarife gelten als abgelehnt, nur wenn beide beteiligten Staaten sie ablehnen). Es ist beabsichtigt, dieses Double Disap-

proval System ab 1.1.1993 allgemein einzuführen. Die Verordnung legt auch Maßstäbe für die Beurteilung der Tarife durch die Mitgliedstaaten fest und gibt der Kommission die Befugnis, die Zulässigkeit von Tarifen zu prüfen und die Geltung von Tarifen für die Dauer der Prüfung auszusetzen.

Die zweite Verordnung (2343/90) betrifft den Zugang von Luftunternehmen zu Strecken des Fluglinienverkehrs zwischen Mitgliedstaaten und die Aufteilung der Kapazitäten für die Personenbeförderung zwischen Luftfahrtunternehmen im Fluglinienverkehr zwischen Mitgliedstaaten. Diese Verordnung liberalisiert weiter das Kapazitätsverhältnis, die Mehrfachbenennung auf einer bestimmten Strecke und die Ausübung der sog. fünften Freiheit. Die entsprechende Entscheidung 87/602 und die Richtlinie 83/416 über den interregionalen Fluglinienverkehr werden durch die neue Verordnung ersetzt.

Die dritte Verordnung (2344/90) dehnt die Fristen der in der Verordnung 3976/87 vorgesehenen Gruppenfreistellungen bis 31. Dezember 1992 aus.

In Erwartung der Entscheidung durch den Rat des zweiten Liberalisierungsprogramms blieb die Kommission nicht untätig. Sie hat bereits 1987 angefangen, Untersuchungsverfahren gemäß Art. 89 EuGHV durchzuführen. Insbesondere hat neuerdings die Kommission Untersuchungsverfahren zu Zusammenschlüssen, joint ventures und Kooperationsabkommen zwischen Flugunternehmen eingeleitet. Diese Entwicklung soll im Zusammenhang mit der am 21. September 1990 in Kraft tretenden Fusionskontrollverordnung gesehen werden. Die Kommission will dafür sorgen, daß der Liberalisierungsprozeß und der dadurch ausgelöste Wettbewerb nicht nach amerikanischem Muster über eine Reihe von Zusammenschlüssen letztlich zu Machtoligopolen und zur erneuten Schrumpfung des Wettbewerbs führt.

Außer den Liberalisierungsvorschlägen hat die Kommission im Februar 1989 einige kleine Schritte zur Bewältigung der Luftverkehrsstauungen und zur Verbesserung des Luftverkehrs<sup>21</sup> vorgeschlagen.

Dies ist der derzeitige gemeinschaftsrechtliche Rahmen des europäischen Luftverkehrs, vor allem auf dem Gebiet des Wettbewerbs. Die europäischen Fluggesellschaften reagieren auf den Wettbewerb mit amerikanischen Fluggesellschaften und deren Vorteilen auf dem US-Inlandsmarkt nicht nur mit weitgehenden Kooperationsvereinbarungen - wie etwa die Kooperationsvereinbarung zwi-

schen Lufthansa und Air France - sondern auch mit der Übernahme von Anteilen an anderen europäischen oder gar amerikanischen Fluggesellschaften. So ist die Übernahme von je 20 % von Sabena durch die British Airways und KLM geplant. Auf der anderen Seite haben Swissair und DELTA gegenseitig einen 5%-Anteil erworben. In zwei Fällen haben zwei große europäische Fluggesellschaften ihre wichtigsten Konkurrenten gleicher Nationalität erworben. So hat die British Airways 1987 die British Caledonian erworben. Weit größere Auswirkungen könnte aber eine neuere Entwicklung haben. Die Air France will das zweitgrößte französische Flugunternehmen UTA und damit auch die Kontrolle über ein drittes Flugunternehmen, Air Inter, erwerben. Sie würde damit ihren Anteil am internen französischen Markt - so liest man - auf über 90 % erhöhen.

Es ist zweifellos wichtig, die wirtschaftliche Stellung der europäischen Luftfahrtunternehmen in ihrem Wettbewerb mit den amerikanischen und den schnellwachsenden fernöstlichen Fluggesellschaften zu stärken. Wenn man aber die gegenwärtige Tendenz zur Konzentrierung unkontrolliert wachsen ließe, würde man den Flugunternehmen erlauben, den Wettbewerb zwar nicht durch die verbotene Koordinierung, doch aber durch Fusionen zu beseitigen. Aus diesem Grund untersucht die Kommission aufgrund der Verordnungen 17/62 und 3975/87 jeden Zusammenschluß im einzelnen und mit besonderer Sorgfalt. Das gilt nun für den Erwerb von UTA und Air Inter durch die Air France und den Erwerb von Anteilen der Sabena durch die British Airways und KLM. Das gilt auch wenn neu eingestiegene Luftfahrtunternehmen scheitern, wie der für Wettbewerb zuständige Vizepräsident der Kommission, Sir Leon Brittan, auf der ersten Jahreskonferenz der European Air Law Association im November 1989 in London betonte.

Die Zeichen sind, so meinte die Financial Times am Anfang dieser Woche, gerade zu Beginn der Tagung nicht die besten. Die Financial Times sprach von den drei C's: Collusion, Congestion, Concentration. Das bedeutet, daß hier eine Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und den nationalen Fluggesellschaften existiert, daß es heute in vielen Ländern einen überfüllten Luftraum gibt und daß es auch eine wachsende Konzentration unter den europäischen Fluggesellschaften gibt. Alle drei Entwicklungen stehen einer Liberalisierung des Luftverkehrs im Wege.

Die EG-Verkehrsminister haben ihren Willen bestätigt, daß die Binnenmarktverhältnisse im Luftverkehr bis Ende 1992 zu erreichen seien. Es ist zu

hoffen, daß die Mitgliedstaaten sich auch tatsächlich an diese Unterschriften halten; denn ein vollständiger Binnenmarkt ist ohne einen freien oder jedenfalls wesentlich freieren Wettbewerb im Luftverkehr nicht zu verwirklichen.

### Fußnoten

- 1) Verordnung 2342/90 vom 24.7.1990, ABl. 1990 L 217/1; Verordnung 2343/90 vom 24.7.1990, ABl. 1990 L 217/8; Verordnung 2344/90 vom 24.7.1990, ABl. L 217/15
- 2) Rs. 167/73, Slg. 174, 359
- 3) "Luftverkehr. Ein Vorgehen der Gemeinschaft. Memorandum der Kommission", Bull. EG 1979, Beilage 5
- 4) ABl. 1983 L 237/19
- 5) "Zivilluftfahrt. Memorandum Nr. 2. Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinschaftlichen Luftverkehrspolitik", EG-Dok. KOM (84) 72 endg. vom 15.3.1984
- 6) Verb. Rs. 209-213/84, Slg. 1986, 1425/1459
- 7) Rs. 66/86, Slg. 1989, 803 (839)
- 8) Verordnung 3975/87 vom 14.12.1987, ABl. L 374/1; Verordnung 3976/87 vom 14.12.1987, ABl. L 374/9; Richtlinie 87/601 vom 14.12.1987, ABl. L 374/12; Entscheidung 87/602 vom 14.12.1987, ABl. L 374/19
- 9) Verordnung 2671/88 vom 26.7.1988, ABl. L 239/9; Verordnung 2672/88 vom 26.7.1988, ABl. L 239/13; Verordnung 2673/88 vom 26.7.1988, ABl. L 239/17
- 10) Siehe oben Fn. 7
- 11) Siehe oben Fn. 8
- 12) Siehe oben Fn. 9
- 13) Verordnung 2299/89 vom 22.7.1989, ABl. L 220
- 14) Verordnung 2671/88 vom 30.8.1988, ABl. L 239
- 15) Siehe oben Fn. 8
- 16) Siehe "Financial Times" vom 18.6.1990, S. 18
- 17) KOM (89) 476 endg. vom 22.11.1989
- 18) Verordnung 4261/88 der Kommission vom 31.12.1988, ABl. L 376
- 19) Verordnung 2299/89 des Rates vom 29.7.1989, ABl. L 220
- 20) Siehe oben Fn. 1
- 21) Siehe die Vorschläge im ABl. C 34 vom 10.2.1989